AMÉNAGEMENT ET URBANISME

LE PLAN D'URBANISME: LA PHASE PRÉPARATOIRE À SON ÉLABORATION

INTRODUCTION

Plusieurs municipalités devront par suite de l'entrée en vigueur du schéma d'aménagement de la municipalité régionale de comté, de la communauté urbaine ou régionale élaborer ou modifier leurs plan et règlements d'urbanisme. Avant de confier des mandats à des employés ou à des consultants, il importe donc que la municipalité procède à une réflexion préalable sur l'organisation du travail.

C'est pourquoi une démarche de réflexion s'impose pour aider la municipalité à élaborer un programme de travail. Ce document constituera un instrument de gestion privilégié tout au long du processus d'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme. Il facilitera entre autre la rédaction d'un devis technique et l'évaluation des offres de services déposées par des consultants.

Afin de respecter les exigences de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme[1], les municipalités locales ont deux ans pour élaborer, adopter, modifier et présenter à leur municipalité régionale de comté un plan et des règlements d'urbanisme conformes aux objectifs du schéma d'aménagement et aux dispositions du document complémentaire. Cette dernière étape est l'aboutissement d'un long processus de planification, de consultation et de concertation qui débuta par l'adoption de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en décembre 1979, et qui fut suivi de la création de 95 municipalités régionales de comté. Celles-ci devaient adopter un schéma d'aménagement dans les sept années suivant l'entrée en vigueur de la Loi, soit le 12 décembre 1986. Ce processus visait à ce que l'aménagement du territoire régional et municipal devienne une préoccupation constante de toutes les municipalités et qu'elle se concrétise dans la gestion municipale.

La démarche de réflexion cherchera d'abord à informer les élus municipaux sur différentes questions:

— Qu'est-ce qu'un plan d'urbanisme?

— Que sont les règlements d'urbanisme?

— Quelle est l'utilité de ces instruments de planification, de gestion et de contrôle du territoire municipal?

— Quelles sont les principales étapes à franchir pour leur élaboration?

— Comment peuvent-ils aider à gérer et à mettre en valeur le territoire municipal?

Par la suite, la démarche fournira aux membres du conseil le moyen de se pencher sur le vécu municipal afin d'en tirer les jalons qui puissent les guider lors de l'élaboration du programme de travail. Enfin, elle offrira un choix de modes d'organisation pour remplir le mandat et décrire les outils administratifs et légaux: devis technique, offre de services, contrat de services.

D'autres documents seront produits par le ministère des Affaires municipales afin d'expliciter divers points énoncés dans ce document. Ceux-ci permettront de mieux comprendre la démarche d'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme.

- Introduction au plan d'urbanisme.
- Introduction aux règlements d'urbanisme.
- Le plan d'urbanisme: son élaboration.
- Adoption ou modification d'un plan d'urbanisme et des règlements d'urbanisme en vue d'assurer la conformité au schéma d'aménagement, etc.

1 À moins d'indications contraires, toute mention de la Loi ou d'un article de loi, dans ce texte fait explicitement référence à la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.A.U.)

Québec

88-01224/

1. L'INFORMATION DE BASE SUR LE PLAN ET LES RÈGLEMENTS D'URBANISME

1.1 LA DÉFINITION ET LE CONTENU DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Le plan d'urbanisme constitue un cadre de référence, un guide, un plan d'action en ce qui a trait à l'aménagement du territoire d'une municipalité. Du point de vue administratif, c'est un outil de gestion, de contrôle et de mise en valeur du territoire municipal permettant, entre autres, d'établir la programmation des investissements municipaux en ce qui a trait aux équipements destinés à la vie communautaire à l'implantation des services d'aqueduc et d'égouts, à la réalisation des principales voies de circulation, etc.

D'une manière plus précise, le plan d'urbanisme est:

> « un instrument de planification visant l'ensemble du territoire d'une municipalité [...] qui a pour objet d'établir, en fonction des besoins locaux, des divers types de potentiels et de contraintes du milieu et des choix effectués par le conseil municipal, les grandes orientations d'aménagement du territoire de la municipalité, les grandes affectations du sol, c'est-à-dire la répartition spatiale des diverses fonctions urbaines ou rurales auxquelles le sol est destiné et les densités d'occupation du sol.[1] ».

TABLEAU I
LES ÉLÉMENTS DE CONTENU DU PLAN D'URBANISME

		Contenu obligatoire	Contenu facultatif
Principales lignes directrices de l'aménagement du territoire		• Les GRANDES ORIENTATIONS de l'aménagement du territoire de la municipalité. (art. 83, 1°.)	
Les composantes de l'organisation physique du territoire:	• *vocation à donner aux différentes parties du territoire;*	• Les GRANDES AFFECTATIONS DU SOL et les DENSITÉS de son occupation. (art. 83, 2°.)	
	• *territoires à conserver ou à réhabiliter;*		• Les ZONES À RÉNOVER, À RESTAURER OU À CONSERVER. (art. 84, 1°.)
	• *équipements et infrastructures*		• Le tracé projeté et le type des PRINCIPALES VOIES DE CIRCULATION et des RÉSEAUX DE TRANSPORT. (art. 84, 2°.) • La nature, la localisation et le type des ÉQUIPEMENTS ET INFRASTRUCTURES destinés à l'usage de la vie communautaire. (art. 84, 3°.) • La nature et l'emplacement projeté des principaux réseaux et terminaux d'AQUEDUC, D'ÉGOUTS, D'ÉLECTRICITÉ, DE GAZ, DE TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE CABLODISTRIBUTION. (art. 84, 5°.)
Territoires d'interventions particulières			• Délimitation d'aires d'aménagement pouvant faire l'objet d'un programme particulier d'urbanisme. (art. 84, 6°.) • PROGRAMME PARTICULIER D'URBANISME. (art. 85)
Indication sur certaines modalités de réalisation des éléments du plan.			• Les COÛTS APPROXIMATIFS afférents à la réalisation des éléments du plan. (art. 84, 4°.)
		• Document décrivant les travaux pertinents que la municipalité entend exécuter au cours des trois (3) années subséquentes, avec indication de leurs coûts approximatifs. (art. 87).	

1 *Ministère des affaires municipales, D.G.U.A.T.,* **Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois,** *Aménagement du territoire et urbanisme, Québec, 1985, p. 47.*

Pour leur part, les règlements d'urbanisme sont des moyens de mise en œuvre du plan d'urbanisme. Plus spécifiquement, les règlements d'urbanisme sont des:

> « Instruments légaux de contrôle des usages, des constructions, de l'occupation du sol et du lotissement sur le territoire d'une municipalité en conformité avec les orientations d'aménagement du territoire, les affectations du sol et les densités de son occupation établies au plan d'urbanisme[1]. »

LE CONTENU DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Les règlements d'urbanisme comprennent le règlement de zonage (art. 113), le règlement de lotissement (art. 115), le règlement de construction (art. 118), le règlement sur les permis et certificats (art. 119) et le règlement relatif aux conditions d'émission d'un permis de constructions (art. 116).

En résumé, le règlement de zonage a pour fonction:

a) de diviser le territoire de la municipalité en zones et en secteurs de zone au moyen d'un plan de zonage:

b) de regrouper les usages compatibles;

c) de spécifier les densités d'occupation du sol;

d) d'établir des normes d'implantation des constructions;

e) de prohiber et de régir la construction dans les zones dangereuses;

f) de réglementer l'architecture, l'apparence extérieure des constructions, les ouvrages, l'aménagement paysager, le stationnement, les maisons mobiles, l'affichage, etc.

Le règlement de lotissement a pour fonction:

a) d'établir les normes de superficie des lots ou des terrains;

b) de réserver des superficies de terrains à des fins de parcs;

c) de préciser les normes techniques d'aménagement des rues;

d) de prévenir le lotissement dans les zones dangereuses (inondation, sol instable, etc.).

Le règlement de construction a pour fonction:

a) au moyen de normes d'assemblage de matériaux, de maintenir un standard de qualité dans la construction de logements;

b) d'établir des normes de résistance, de salubrité, de sécurité ou d'isolation des constructions;

c) de réduire les risques de danger causés par la présence de constructions vétustes ou médiocres.

Le règlement sur les permis et certificats a pour fonction:

a) d'identifier le responsable de l'application des règlements;

b) d'établir des procédures administratives et les exigences relatives aux permis et certificats;

c) de fixer les recours en cas d'infraction.

Enfin, le règlement, adopté en vertu de l'article 116 a pour fonction de fixer des conditions d'émission d'un permis de construction, destinées à protéger le citoyen par rapport à la délimitation de sa propriété, au traitement des eaux usées et à l'accès de sa propriété à une voie de circulation.

1.2 L'UTILITÉ DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Toute municipalité qu'il s'agisse d'une ville en pleine expansion ou d'une paroisse rurale stable voit chaque jour des résidants ou des promoteurs solliciter le conseil pour ouvrir un nouveau centre commercial, proposer un projet de lotissement, demander l'ouverture ou la municipalisation de nouvelles rues, etc.

Comment évaluer la pertinence de ces demandes? Comment évaluer leur impact sur les objectifs poursuivis par la municipalité? Comment évaluer leurs effets sur les coûts d'opération des divers services municipaux, sur les revenus de la municipalité? Comment en évaluer la cohérence par rapport aux interventions d'autres intervenants? Autant de questions pour lesquelles le plan d'urbanisme pourrait s'avérer un outil essentiel à la prise de décision.

Le plan d'urbanisme permet de **concrétiser les projets politiques des élus par rapport au territoire de leur municipalité**. En ce sens, il entretient une certaine vision du développement et se fait le promoteur des orientations et objectifs auxquels devraient souscrire l'ensemble des intervenants. Par exemple, les membres du conseil désirent mettre en valeur certains plans d'eau situés sur le territoire municipal. Diverses initiatives peuvent, au cours des prochaines années, mettre en péril ce projet politique soit la pollution des berges ou leur artificialisation, la coupe des arbres, la pollution des lacs, etc. Pour que le projet se réalise les élus doivent établir, un plan d'action qui prévoiera les interventions à favoriser dans le plan d'urbanisme et les gestes à prohiber ou à restreindre dans les règlements d'urbanisme.

Le plan d'urbanisme constitue **un outil de gestion** courante de la municipalité. Il favorise la coordination des travaux, la répartition dans le temps et dans l'espace des dépenses à effectuer, et il facilite le choix des projets à accepter et des priorités à respecter. La prise en compte de l'ensemble de ces considérations administratives peut représenter des économies annuelles appréciables.

Le plan d'urbanisme peut, au moyen des affectations du sol, contribuer à une **meilleure gestion de l'environnement du territoire municipal** en atténuant, entre autres, les nuisances qui résultent de la pratique de certaines activités, ou celles qui découlent de la proximité d'usages incompatibles.

Lorsqu'on dispose d'un **plan d'action** clair et précis, tous les agents privés ou publics peuvent organiser leurs investissements en fonction de ce plan qui constitue une garantie pour l'avenir; il s'agit là d'une assurance que la valeur foncière des projets à être implantés ne sera pas dépréciée par des interventions inconsidérées. Face aux demandes qui risquent de porter atteinte aux projets mis de l'avant, les élus pourront plus facilement justifier leurs prises de décision puisqu'ils réalisent ainsi un plan déjà reconnu et accepté. Ainsi, **les documents de planification viennent appuyer le rôle des municipalités comme intervenant privilégié dans l'aménagement du territoire**. En l'absence d'un plan d'urbanisme, une municipalité court le risque de voir

---

*1 Ministère des Affaires municipales, D.G.U.A.T., **Répertoire commenté des termes, des organismes et des lois**, Aménagement du territoire et urbanisme, Québec, 1985, p. 53.*

les autres agents privés ou publics planifier à sa place en ne veillant qu'à leurs propres intérêts.

Les règlements d'urbanisme sont utilisés dans le but de rendre opérationnels les objectifs énoncés dans le plan d'urbanisme. De plus, ils offrent un large éventail de possibilités pour réglementer et encadrer l'aménagement du territoire municipal et les actions des divers intervenants.

Enfin, d'un point de vue régional, il importe de souligner que le plan et les règlements d'urbanisme sont des **instruments indispensables à la réalisation du schéma d'aménagement** de la municipalité régionale de comté.

1.3 LES ÉTAPES RELATIVES À L'ÉLABORATION DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Au cours de l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme, il importe que le conseil de la municipalité prévoie des temps d'arrêt tout au long du processus dans le but d'évaluer le travail accompli, d'effectuer les modifications appropriées et d'orienter le travail à venir. Ainsi, le conseil pourrait prévoir des étapes pour:

— examiner diverses situations, problèmes et potentiels identifiés par leurs spécialistes en urbanisme;

— comparer diverses alternatives, solutions ou options disponibles;

— consulter la population, les organismes publics et privés sur les préoccupations énumérées antérieurement;

— choisir des solutions et les élaborer.

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme prévoit l'adoption facultative d'une proposition préliminaire d'urbanisme. Constituée d'options et d'une indication de leurs coûts approximatifs, cette proposition permet de réfléchir sur les diverses possibilités quant à la vocation (industrielle, touristique, etc.), à l'organisation (équipements nécessaire à la vie communautaire), et à la structuration du territoire (infrastructures d'aqueduc et d'égoûts, voies de circulation). De plus, elle accentue le recours à la consultation des principaux intervenants impliqués. Cette consultation pourrait également servir de caution aux orientations et objectifs qui seront énoncés ultérieurement dans le plan d'urbanisme. Il importe donc que le conseil statue sur la nécessité d'entreprendre l'élaboration d'une telle proposition. Toutefois, il s'agit là d'une étape formelle prévue par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme; le conseil peut également prévoir d'autres étapes pour faciliter son cheminement.

1.4 LA CONFORMITÉ DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME AU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Le conseil municipal est le seul responsable de l'adoption du plan et des règlements d'urbanisme. Il exerce cette responsabilité au nom de la population qu'il dessert et pour l'ensemble du territoire sur lequel il a juridiction. Toutefois, du point de vue régional, le plan et les règlements d'urbanisme sont les moyens de mise en œuvre du schéma d'aménagement. En conséquence, le conseil municipal détient une responsabilité par rapport à la mise en œuvre du schéma d'aménagement, d'autant plus que ce dernier a été soumis à la consultation de nombreux intervenants. Cette responsabilité régionale est assurée du point de vue légal, par le biais de la conformité du plan et des règlements d'urbanisme au schéma d'aménagement.

Aussi le conseil de la municipalité régionale de comté, avant l'entrée en vigueur du plan et des règlements adoptés ou modifiés par la municipalité, examine si leur contenu est conforme aux objectifs du schéma et aux dispositions de son document complémentaire.

Il est important de bien connaître les composantes du schéma d'aménagement ainsi que leurs implications sur le territoire de la municipalité afin de mieux saisir comment s'établira la conformité entre les différents éléments du schéma, du plan et des règlements. Une vérification auprès de la MRC sur ces sujets serait de mise avant même d'entreprendre l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme.

L'esprit de la loi est de permettre aux municipalités locales de disposer d'une marge de manœuvre pour ajuster les instruments aux besoins de la municipalité tout en ne remettant pas en cause les objectifs du schéma et les dispositions du document complémentaire. Ainsi, une municipalité locale peut préciser certaines grandes orientations soit dans le domaine de l'urbanisme, soit dans le domaine de l'environnement, etc., et elle peut envisager d'effectuer certains ajustements aux limites des grandes affectations du territoire prévus dans le schéma d'aménagement.

2. LE VÉCU MUNICIPAL EN MATIÈRE D'URBANISME

La démarche a permis jusqu'ici d'obtenir des renseignements sur la Loi, le processus ou les instruments, soit des informations de base qui sont essentiel à l'accomplissement du mandat. Par la suite, le conseil se penche sur le vécu municipal afin de pouvoir poser des jalons qui orienteront l'élaboration du programme de travail, et d'identifier les particularités du milieu à insérer dans le plan et les règlements d'urbanisme.

2.1 LA CONNAISSANCE DU MILIEU

La municipalité tient à ce que ses instruments d'urbanisme soient bien adaptés aux particularités du milieu, puisqu'elle aura à les utiliser quotidiennement pendant de nombreuses années. Il importe donc qu'elle fasse le point sur la situation actuelle et sur les perspectives d'avenir.

Afin de faire le point sur sa connaissance du milieu, le conseil peut donc au cours d'une réunion se poser diverses questions:

— Qu'est-ce qui caractérise la municipalité? l'agriculture? les activités urbaines? la villégiature? la forêt? le tourisme?

— Quelles sont les préoccupations du conseil? — Que veut-il protéger et mettre en valeur? l'agriculture? l'industrie? les ressources naturelles? le paysage? la qualité de l'eau?

— Quels sont les principaux problèmes qui ont accaparé la gestion municipale au cours des dernières années? la pollution du sol? de l'air? la recherche de terrains disponibles pour construire? l'extension des réseaux d'aqueduc et d'égouts? l'amélioration du réseau routier?

— Quel bilan peut-on tracer de la situation actuelle? L'agriculture demeure la principale source de retombées économi-

ques, les parcs industriels possèdent l'équipement suffisant pour recevoir les entreprises recherchées, la qualité de l'eau se détériore; etc.

Ce questionnement amène le conseil à une première prise de conscience des problèmes et des potentiels du territoire, et à un premier énoncé de ses préoccupations. Ce bilan sera repris de manière plus approfondie au cours de l'élaboration du plan d'urbanisme.

2.2 LES PRÉOCCUPATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

L'esquisse générale de la situation actuelle fait donc ressortir certaines préoccupations émanant de citoyens, ou certains dossiers importants que les membres du conseil veulent mener à terme: construction d'une aréna, réalisation d'un équipement touristique, création d'un parc, ouverture de rues, etc.

L'identification de ces préoccupations permettra initialement de dégager dans certains cas des enjeux; par la suite, au cours de l'élaboration du plan d'urbanisme, elles faciliteront la détermination de grandes orientations de l'aménagement du territoire et des principales priorités d'intervention.

Les préoccupations du conseil constituent lors de l'élaboration du programme de travail, des bases de discussion, des guides, des points de référence qui permettront de mieux définir et mesurer le travail à faire ou les études à entreprendre.

2.3 LA PRATIQUE LOCALE DE L'URBANISME

Le contexte de la pratique de l'urbanisme est très variable; certaines municipalités peuvent n'avoir jamais appliqué de réglementation locale d'urbanisme, ou se sont limitées à quelques règles minimales. Par contre, d'autres municipalités disposent depuis plusieurs années de tous les instruments d'urbanisme connus, et les appliquent de manière adéquate.

Dans le but de bien organiser son travail la municipalité aurait sans doute avantage à faire un bilan de sa pratique de l'urbanisme:

— Quels sont les principaux éléments à améliorer dans la réglementation d'urbanisme et dans son application?

— Est-il préférable d'améliorer la réglementation actuelle ou de se doter d'une nouvelle réglementation?

— À quel rythme et jusqu'à quel point cette réglementation a-t-elle été modifiée et adaptée aux circonstances nouvelles?

— Cette pratique de l'urbanisme repose-t-elle sur un plan d'urbanisme identifiant des objectifs et des interventions à court et à long terme, ou sur une gestion visant à répondre aux demandes au jour le jour?

— A-t-on consulté suffisamment la population au cours des dernières années sur la réglementation d'urbanisme, sur ses attentes, sur les modifications apportées, sur l'application des règlements?

— L'officier mandaté pour appliquer les règlements d'urbanisme possède-t-il une formation adéquate? Jouit-il de l'appui du conseil?

La municipalité locale pourra en déduire si elle doit se doter d'une nouvelle réglementation ou améliorer celle qu'elle possède. L'élaboration du plan d'urbanisme peut être l'occasion de revoir cette réglementation sur des bases plus globales et plus cohérentes.

2.4 LES INCIDENCES DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT

Il importe que la municipalité connaisse bien le contenu du schéma d'aménagement relativement à son territoire, afin d'évaluer les incidences des grandes orientations, des grandes affectations, des périmètres d'urbanisation, des zones de sécurité et d'intérêt, de l'identification et de la localisation des équipements et des infrastructures, des normes minimales du document complémentaire.

Cette connaissance du schéma d'aménagement lui permettra de mieux saisir les objectifs régionaux que l'ensemble des municipalités de la municipalité régionale de comté se sont fixés, et d'y ajuster ses particularités, ses attentes locales à l'intérieur du plan et des règlements d'urbanisme.

3. LES TÂCHES ET LES MODALITÉS DE RÉALISATION DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

L'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme nécessite l'accomplissement de tâches d'ordre politique, technique et administratif. Les tâches d'ordre politique correspondent à des prises de décisions qui doivent jalonner l'élaboration des documents d'urbanisme et qui ont un impact majeur sur le développement futur de la municipalité. Les tâches de nature technique correspondent à la rédaction même du plan et des règlements d'urbanisme, à la réalisation d'études particulières dans le but de résoudre des problèmes d'aménagement. Enfin, les tâches d'ordre administratif ont trait à la gestion des ressources humaines et matérielles requises pour la réalisation du travail (urbaniste, aménagiste, technicien, locaux,...) à la gestion du contrat octroyé ou à l'accomplissement des gestes prévus par la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme.

3.1 LE CONTRÔLE POLITIQUE

Quelles que soient les formules envisagées, seul le conseil municipal a le pouvoir d'adopter un plan et les règlements d'urbanisme, et aucune délégation de compétence n'est possible à cet égard. Compte tenu de cette responsabilité politique, il importe que le conseil se réserve, de façon périodique, des temps d'arrêt pendant l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme. Ces temps d'arrêt permettront de vérifier, en fonction de l'avancement des travaux, si les documents en préparation correspondent aux attentes exprimées, si les préoccupations invoquées ont été prises en considération, s'il ne serait pas approprié de rectifier l'approche générale retenue. À titre indicatif, on pourrait subdiviser le processus d'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme en quatre périodes nécessitant chacune un temps d'arrêt:

Période 1 — Identification des potentiels et des contraintes d'aménagement

Objectif: Identifier les problèmes d'aménagement propres à la municipalité, évaluer la pratique locale en urbanisme, déterminer les éléments de conformité au schéma d'aménagement et sensibiliser les élus.

Période 2 — Évaluation des options d'aménagement

Objectif : Produire une proposition préliminaire d'urbanisme comprenant des options d'aménagement dans le but de mettre les décideurs face à des choix d'aménagement.

Période 3 — Consultation sur les options d'aménagement

Objectif : Consulter la population et les différents intervenants sur la proposition préliminaire d'urbanisme afin d'arrêter un choix.

Période 4 — Élaboration et adoption du plan et des règlements d'urbanisme et consultation sur le sujet

Objectif : Élaborer le plan et les règlements d'urbanisme conformément au choix politique ; consultation du milieu et adoption.

Diverses formules de participation du conseil :

Le suivi des études d'urbanisme peut requérir une importante implication des élus. Le conseil peut choisir diverses formules lui permettant de participer aux discussions à diverses étapes clés du processus. Ainsi, le conseil peut déléguer certaines de ces tâches à un **comité de travail formé d'élus**, lequel effectue le suivi des travaux techniques, et présente ses recommandations au conseil à certaines étapes-clés.

Préoccupé par le souci d'une participation populaire accrue, il peut également se faire assister par un **comité consultatif d'urbanisme**, formé de citoyens et d'élus particulièrement intéressés aux questions d'urbanisme. Le comité consultatif dont le mandat sera d'effectuer des études et des recommandations développera une expertise au sein de la municipalité. Ce comité agira non seulement comme un comité de travail mais pourra aussi devenir un organisme permanent dans l'administration municipale et se spécialiser dans le domaine de l'aménagement. Il sera présent dès le début de l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme et il demeurera en action par la suite lors de l'application des règlements. Il fera appel, pour une large part, à des non-élus.

Enfin, si l'élaboration des documents d'urbanisme s'effectue dans le cadre d'une entente intermunicipale que ce soit pour la fourniture de services ou pour la délégation d'une compétence, le conseil d'une municipalité peut déléguer un ou plusieurs de ses membres au **comité intermunicipal** chargé de surveiller l'application de l'entente. Ces délégués seront en mesure d'informer adéquatement et de suggérer des orientations ou des décisions au conseil municipal.

TABLEAU 2
PARTICIPATION AU PROCESSUS DE RÉALISATION DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

	Élaboration	Études et recommandations	Adoption
Conseil municipal	X		X
Comité exécutif (Loi sur les cités et villes, (art. 70.1, à 71.10)	X	X	●
Comité de travail (Code municipal, art. 82)	X	X	
Comité consultatif d'urbanisme	X	X	
Comité intermunicipal	X	X	

3.2 LE CONTRÔLE TECHNIQUE ET ADMINISTRATIF

L'élaboration d'un plan et de règlements d'urbanisme est une tâche qui nécessite le recours à un personnel qualifié. En effet, il importe que les préoccupations du conseil soient adéquatement traduites en termes d'aménagement du territoire. De plus en ce qui concerne les règlements d'urbanisme, ces documents étant opposables aux tiers, ils ont une valeur légale et leur rédaction nécessite le concours d'un spécialiste dans le domaine.

Le conseil devra évaluer diverses solutions pour la réalisation du plan et des règlements d'urbanisme. Il peut décider d'effectuer les tâches en régie, de recourir aux services d'un consultant ou privilégier une formule mixte.

— En régie

Le conseil peut décider d'effectuer les tâches techniques et administratives en régie ; c'est-à-dire de se doter des ressources humaines et matérielles requises pour accomplir ces tâches : urbaniste, aménagiste, technicien, administrateur, matériel technique, locaux, etc. Cette formule s'applique aux municipalités qui possèdent déjà un service d'urbanisme ou à celles qui désirent se doter d'un tel service sur une base temporaire ou permanente. Dans ce dernier cas, la municipalité doit disposer de moyens financiers relativement importants. Cette formule n'exclut pas le recours à des consultants pour faire exécuter certains mandats particuliers.

— Le consultant

La municipalité peut également embaucher un consultant ou une firme spécialisée en urbanisme et en aménagement du territoire et lui confier l'ensemble des tâches techniques ainsi que certaines tâches administratives. Le consultant élabore le plan et les règlements d'urbanisme, puis les soumet au conseil pour étude, examen et approbation, et effectue les ajustements demandés. Cette formule n'exclut pas la possibilité de disposer d'une personne-ressource à l'emploi de la municipalité qui assure la liaison entre le conseil et le consultant.

— La formule mixte

Enfin, le conseil peut utiliser une formule mixte : régie-consultant. Il dispose alors d'un personnel technique régulier qui, sous la supervision d'un consultant, élabore le plan et les règlements d'urbanisme. La situation inverse peut également survenir : sous la supervision de l'urbaniste de la municipalité, un consultant et son personnel technique élaborent le plan et les règlements d'urbanisme.

3.3 LES STRUCTURES D'ORGANISATION

Chacune des municipalités, en fonction de son contexte particulier (capacité financière, expertise locale, opportunité de réaliser des ententes, etc.) aura à choisir la structure d'organisation qui convient le mieux à la réalisation du plan et des règlements d'urbanisme. Elle peut agir **seule**, par le biais d'une **entente intermunicipale** la liant à une ou plusieurs municipalités dans le but de mettre en commun des ressources humaines et techniques ou de **concert avec la municipalité régionale de comté**..

Dans ce dernier cas, les municipalités peuvent s'entendre entre elles et avec la MRC pour déléguer à cette dernière, au moyen

d'une entente, une compétence en ce qui concerne l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme. Il faut se rappeler que le mandat de la MRC est d'élaborer un schéma d'aménagement et non le plan et les règlements d'urbanisme des municipalités locales. Ce sont les municipalités locales selon la loi (C.M. ou L.C.V.) qui ont ce mandat et elles seules peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs à la MRC. Dès lors, la MRC peut demander à ses spécialistes d'assister les municipalités locales dans leurs tâches techniques et administratives.

L'entente intermunicipale, qu'elle soit exclusivement entre des municipalités ou entre une ou plusieurs municipalités et la MRC ne peut porter à cet effet que sur des études et la rédaction de textes règlementaires. Le pouvoir d'adapter doit être exercé par le conseil et ne peut faire l'objet d'une délégation de compétence. Il en est de même pour le plan d'urbanisme.

TABLEAU 3
MODALITÉS DE RÉALISATION DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Structures d'organisation / Contrôle technique et administratif	Municipalité	Entente intermunicipale (Regroupement de deux ou plusieurs municipalités)	Entente intermunicipale avec la MRC (Une ou plusieurs municipalités de la MRC)
1) En Régie	Service d'urbanisme (existant ou à créer)	Engagement de personnel technique par la municipalité maîtresse[1]	Réalisation par le personnel technique de la MRC
2) Consultant			
• Entreprise privée	L'engagement d'un consultant	L'engagement d'un consultant par la municipalité maîtresse[1]	L'engagement d'un consultant par la MRC
3) Mixte			
• Supervision par consultant	L'engagement d'un consultant chargé de superviser le personnel de la municipalité	L'engagement d'un consultant chargé de superviser le personnel engagé par la municipalité maîtresse	L'engagement d'un consultant charge de superviser le personnel technique de la MRC
OU			
• Supervision par service d'urbanisme	Supervision du travail technique et des études réalisés par des consultants	Supervision du travail technique et des études réalisés par des consultants	Supervision du travail technique et des études réalisés par des consultants

1. La municipalité maîtresse représente la municipalité fournissant le service, la municipalité qui a reçu la délégation de compétence ou la régie intermunicipale selon le mode de fonctionnement choisit dans l'entente intermunicipale.

4. LES OUTILS ADMINISTRATIFS ET LÉGAUX POUR GÉRER L'ÉLABORATION DU PLAN ET DES RÈGLEMENTS D'URBANISME

Lors de l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme la municipalité a besoin de s'appuyer sur des outils administratifs et légaux pour l'aider à bien gérer l'opération. Ce sont des documents qui établiront la liste de tous les éléments jugés importants pour guider la marche à suivre: le programme de travail, le devis technique, l'offre de services et le contrat de services.

4.1 LE PROGRAMME DE TRAVAIL

Le programme de travail constitue la résultante d'une démarche de réflexion pour l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme. Avec ce plan d'action, les membres du conseil seront davantage préparés à rencontrer les consultants et s'il y a lieu, à évaluer leurs offres de services à la lumière des attentes de la municipalité.

En fait, le programme de travail inclut pratiquement tous les éléments mentionnés jusqu'ici dans ce document. Il peut se détailler de la façon suivante:

1. L'identification des préoccupations du conseil déterminent le travail à accomplir en terme d'études particulières. Elles proviennent des informations de base sur la municipalité et du vécu municipal.

2. Le travail à accomplir est réparti en plusieurs périodes correspondant aux principales étapes d'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme.

3. Le travail est aussi réparti dans le temps sous forme d'échéancier durant un maximum de deux ans suivant l'entrée en vigueur du schéma.

4. Pour effectuer ce travail, le conseil choisit un mode d'organisation lui permettant de bien utiliser les ressources humaines, d'établir entre autres le rôle de chacun et d'assurer un contrôle politique, administratif et technique de l'opération.

5. La préoccupation de renseigner et d'obtenir l'avis de la population est concrétisée par l'identification de mécanismes d'information et de consultation. La municipalité peut ajouter d'autres mécanismes d'information et de consultation au cours de l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme, même s'ils ne sont pas exigés par la Loi. Une consultation sur les options lors de la présentation d'une proposition préliminaire, la consultation de certains groupes représentatif d'intérêt divers dans la municipalité, la consultation de la population par quartiers et la consultation des autres municipalités et de la municipalité régionale de comté.

6. Il importe de prévoir une programmation budgétaire, c'est-à-dire de répartir selon les étapes et les principaux éléments du programme de travail, études, travaux d'élaboration, rencontres avec le conseil, rencontres d'information et de consultation, le budget alloué pour chacune d'elles ainsi que le budget total pour l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme.

   En ce qui a trait aux rencontres entre, d'une part, le consultant et d'autre part, le conseil municipal, les divers comités, la municipalité régionale de comté etc. il y a lieu de ne pas sous-évaluer leur nombre et leur coût afin de permettre au conseil de mieux de participer, de prendre des décisions éclairées et d'assurer un suivi adéquat de l'opération.

7. Le programme de travail doit également comprendre les principaux gestes administratifs incombant à la municipalité : un avis de motion, convocation, adoption des règlements, etc.

4.2 LE DEVIS TECHNIQUE ET L'OFFRE DE SERVICES

Le devis technique

Lorsque le conseil d'une municipalité désire, pour réaliser une partie ou l'ensemble de son programme de travail, confier des mandats, il lui serait très utile d'élaborer un devis technique. Lorsqu'une municipalité procède en régie et dispose de ressources humaines, elle sera sans doute en mesure de préparer ce devis, sinon il est probable qu'elle recourera à un expert.

Le programme de travail constitue un plan d'action politique et administratif, et le devis une description technique et détaillée de l'ensemble des éléments à produire pour remplir le mandat. Par exemple, si le programme de travail a identifié comme préoccupation le réaménagement d'une zone de villégiature, le devis technique précisera les études à entreprendre. Le devis technique peut comprendre les aspects suivants :

— la nature du mandat à réaliser ;

— la méthode de travail utilisée ;

— les différentes étapes de réalisation, l'échéancier et les coûts ;

— les modalités d'information et de consultation ;

— les mécanismes de gestion et de supervision politique, administrative et technique ;

— les rapports à fournir (nombre et étapes) ;

— la présentation de documents (échelle, format)[1].

Dans certains cas, la municipalité peut être dans l'impossibilité d'élaborer elle-même un devis technique en raison de l'absence de ressources techniques et financières. Le conseil pourra alors recourir à l'assistance technique de la municipalité régionale de comté, ou demander à un ou des consultants de lui préparer une offre de services prenant en considérations ses préoccupations.

L'offre de services

L'offre de services est un document qui permet au consultant de démontrer :

- sa compréhension des besoins, des problèmes et des objectifs de la municipalité ;
- la méthode utilisée pour réaliser le mandat ;
- le respect du calendrier de réalisation ;
- l'expérience de l'entreprise et la compétence du chargé de projet ;
- le coût de réalisation du mandat ;
- l'accès à divers spécialistes techniques.

Si un devis technique est disponible, le conseil de la municipalité demande aux consultants qui désirent présenter une offre de services d'en tenir compte.

En l'absence d'un devis technique, l'offre de services devrait traduire en termes techniques et méthodologiques les attentes de la municipalité.

Lorsqu'il disposera des différentes offres de services, le conseil de la municipalité sera en mesure de les évaluer et de procéder au choix du consultant. Mentionnons que le Code municipal (art. 935 et s.) et la Loi sur les cités et villes (art. 573 et s.) excluent les services professionnels de la procédure d'adjudication par voie de soumission publique. Le coût ne devrait donc jamais constituer l'unique critère de sélection.

Le conseil examine les offres de services, accepte celle qui correspond le mieux à ses besoins et, le cas échéant, y fait apporter les modifications et les précisions requises. Par la suite, cette offre de services acceptée par le conseil devient un instrument pour gérer les travaux du consultant.

4.3 LE CONTRAT DE SERVICES

Le contrat de services lie la municipalité locale et le consultant choisi. Il s'agit d'un document légal qui définit les droits et les obligations des deux parties. Le contrat de services peut indiquer que le devis technique ou l'offre de services et ses modifications en font partie intégrante.

Le contrat peut contenir entre autres les éléments suivants :

— identification des parties en présence ;

— identification du mandat : l'élaboration du plan et des règlements d'urbanisme ;

1 *Ministère des Affaires municipales,* ***Engagements des consultants****, Collection Aménagement et urbanisme, 1985.*

— identification des responsabilités des deux parties;

— identification des modalités de paiement;

— clauses sur l'exclusivité de services;

— modifications à apporter au contrat;

— conditions de résiliation du contrat.

La signature d'un contrat de services s'avère bénéfique aux deux parties, chacun connaissant ses droits et obligations. Il permet de travailler dans un climat de confiance.

Cet ouvrage a été préparé par la Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Recherche et rédaction
Roland Loiselle, maîtrise en urbanisme
Jean Marier, urbaniste

Collaboration spéciale
Roger P. Martel, urbaniste

Assistance technique
Francine Morin, secrétaire

Dépôt légal — 1er trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN: 2-550-17241-8
© Gouvernement du Québec, 1987

Collection
« Aménagement et urbanisme »
Plan d'urbanisme

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales